24.1.2023

Finanssiasiantuntija Unna Heimberg
Hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen
Erityisasiantuntija Simo Mentula

Hallintovaliokunnalle

Viite: HE 207/2022 vp.

Hallintovaliokunnan kokouksessa 20.1.2023 esitettiin otsikkoasiassa kysymyksiä, joihin pyydettiin kirjalliset vastaukset. Seuraavassa valtiovarainministeriön vastaukset.

Edustaja Talvitien kysymys 20 000 asukkaan työvoimapohjavaatimuksesta

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (Paras-uudistus) annetun lain pohjalta kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, oli oltava vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja. Työvoimapalveluiden näkökulmasta järjestämisalueen väestöpohjan suuruus ei kuitenkaan suoraan indikoi palveluiden potentiaalisen käyttäjäryhmän kokoa. Palveluiden käyttäjät ovat ensisijaisesti osa kunnan työikäistä työvoimaa. Tästä syystä työvoimapohja on valmistelussa arvioitu väestöpohjaa toimivammaksi kriteeriksi työvoimapalveluiden järjestämisvastuulle.

Työvoimakriteerin taso indikoi myös alueen mahdollisuuksia rahoittaa palveluita absoluuttisena rahamääränä. Mitä suurempi alue kriteerillä mitattuna on, sitä suuremmalla todennäköisyydellä alue pystyy rahoittamaan palveluitaan kattavasti. Kunnan väestön ja työvoiman määrä korreloivat voimakkaasti keskenään, joten muuttujien samanaikainen käyttö ei tuo merkittäviä lisäetuja. Kumpikin kriteeri on kuitenkin sillä tavoin käyttökelpoinen, että ne muuttuvat ajassa hitaasti ja vuosikohtaiset muutokset ovat ennakoitavissa.

Suomen kuntakenttä on poikkeuksellisen laaja ja eri kuntien asema vaihtelee niin työllisyyden, taloustilanteen kuin väestö- ja ikärakenteen osalta suuresti. Kunnan koko on usein sidoksissa kunnan käytössä olevien resurssien suuruuteen, osaamiseen, mutta myös kunnassa sijaitsevien työpaikkojen määrään.

Työvoimapohjaa koskevalla esityksellä on pyritty turvaamaan myös riittävät henkilöstöresurssit alueen käyttöön. Tavoitteena on, että voidaan tasoittaa satunnaisvaihtelusta aiheutuvaa kuormitusta sekä turvata henkilöstön rekrytointi ja osaaminen. Valtiolta siirtyvät resurssit huomioon ottaen pienten kuntien tai huomattavan pienien järjestämisvastuussa olevien työllisyysalueiden käytössä ei olisi riittävästi henkilöstöä erityistä asiantuntemusta vaativiin palveluihin, joten myös asiantuntijoiden rajallinen määrä edellyttää ylikunnallisia palvelurakenteita. Osaavan työvoiman saatavuus pienillä työllisyysalueilla aiheuttaisi kasvavia kustannuksia. Hajauttamisen seurauksena riskinä olisi myös, että pienissä organisaatioissa työtehtävien monipuolistuminen ja laajan erityisosaamisen vaatimus kasvattaisi kustannuksia ja vaikeuttaisi rekrytointia. Käytännössä erityisosaamisen, perehdyttämisen ja kouluttautumisen tarve kasvaa samassa suhteessa kuin organisaation koko pienentyy. Palvelun laadun ja

saatavuuden turvaamiseksi useat työvoimapalveluina järjestettävät palvelut edellyttävät käytännössä useampaa työntekijää. Erityistä osaamista vaativia tehtäviä ovat esimerkiksi maahanmuuttajien palvelut, palkkatukeen ja sen maksatukseen liittyvät tehtävät ja hankintatehtävät.

Erilaisia työvoimapalveluita tarvitsevien asiakkaiden määrä vaihtelee alueittain ja paikkakunnittain. Myös palveluiden tuottajakenttä on hajautunut paikallisesti sekä alueellisesti. Esimerkiksi osaamisen kehittämisen palveluihin voidaan hakeutua myös oman kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston toimialueen ulkopuolelle tarvittavan osaamisen saamiseksi. Myös koulutusmarkkinat vaihtelevat suuresti eri alueilla. Alueelliset erot palvelujen tuottajien määrissä vaikuttavat myös saatavilla olevien palveluiden monipuolisuuteen ja laatuun. Palveluntuottajissa on myös tietyn toimialan osaamisen kehittämiseen erikoistuneita toimijoita. Huomioitavaa on myös korkeakoulujen toiminta-alueet, jotka ovat laajoja ja korkeakoulujen välillä on sovittu usein keskinäisestä työnjaosta ja erikoistumisesta. Järjestämisvastuullisten toimijoiden koko vaikuttaa myös palveluiden hankinnan toteuttamiseen. Palveluiden hankinnat tulisi pystyä toteuttamaan riittävän suurella volyymillä, jotta yksikkökustannusten nousu voidaan estää.

Edustaja Talvitien kysymys itsehallinnon ja rahoitusvastuun yhteensovittamisesta

Kuntalain 8 § 3 momentin mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu olisikin siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Valtionosuudet ovat kunnalle yleiskatteellista rahoitusta, joka myönnetään aina yksittäiselle kunnalle, vaikka tehtäviä järjestettäisiinkin kuntien välisessä yhteistyössä. Toinen mahdollisuus olisi siirtyä niin sanottuun ylläpitäjämalliin, jossa valtion rahoitus myönnettäisiin kunnalle tai muulle toimijalle, joka vastaa palvelun järjestämisestä. Tällöin rahoitus ei siis kiertäisi kaikkien kuntien kautta vaan maksettaisiin suoraan palvelujen järjestäjille. Ylläpitäjärahoituksen käyttöönotto työvoimapalveluissa edellyttäisi koko valtionosuusjärjestelmän uudelleenarviointia, mihin ei uudistuksen valmisteluaikataulun puitteissa ole ollut mahdollisuutta.

Hallituksen esityksen valmistelussa on tunnistettu kuntien lakisääteisen yhteistoiminnan haaste eli kuntalaisten valitsemien päättäjien mahdollisuus vain välillisesti vaikuttaa yhteistoiminnassa hoidettuihin tehtäviin. Tämän vuoksi työvoimapalvelujen järjestämistä koskevilla yhteistoimintasopimuksilla tulee olemaan huomattava vaikutus siihen, minkälaiseksi yhteistoiminta uuden tehtävän hoitamisessa tulee muodostumaan. Suurimmat kuntien väliseen yhteistoimintaan liittyvistä haasteista voidaan välttää yhteistoimintasopimusten huolellisella valmistelulla, jossa paikalliset olosuhteet ja käytänteet otetaan huomioon.

Kuntalain 55 §:n 2 momentin mukaan kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö. Tästä seuraa, ettei yhdenkään sen jäsenkunnan kunnanhallituksen ohjaus- ja valvontavalta ulotu suoraan kuntayhtymään. Kuntayhtymän toimintaan vaikuttaminen perustuu perussopimukseen sekä kuntayhtymän toimielimiin nimettävän edustajan ohjeistamiseen. Kuntayhtymien osalta olennaista on myös, valitaanko kuntayhtymän ylimmäksi päättäväksi elimeksi valtuusto vai yhtymäkokous. On kuitenkin otettava huomioon, että perussopimuksen sisällön lisäksi tarvitaan merkittävä määrä toimivaa vuorovaikutusta ja erilaisten prosessien luomista, jotta kuntayhtymien toiminta saadaan rakennettua jäsenkuntien tavoitteita palvelevaksi.

Vastuukuntamallissa yhteistoimintaa varten ei perusteta erillistä oikeushenkilöä, vaan yksi kunta hoitaa tehtävät muiden sopijakuntien puolesta. Tällöin tulee nimettäväksi yhteinen toimielin, joka käytännössä vastaa yhteistoiminnassa hoidettavasta tehtävästä. Sekä kuntayhtymien perustamiseen että vastuukuntamallia koskeviin sopimuksiin liittyen on oletettavaa, että keskeiset kysymykset kuntien välisissä neuvotteluissa koskevat kustannusten jakoa sekä palvelujen saatavuutta työllisyysalueella. Kysymyksiä tulee syntymään erittäin todennäköisesti myös kuntien omien niin sanottujen kuntaekosysteemien hyödyntämisestä ja linkittymisestä työvoimapalvelujen järjestämiseen. On myös huomattava, että perinteisesti

kunnat kilpailevat työpaikkojen sijainnista sekä veronmaksukykyisistä asukkaista ja siksi yhteistoimintavelvoitteet näihin liittyvissä kysymyksissä saatetaan kokea haastaviksi.

Kuten hallituksen esityksen perustuslakiarvioinnista käy ilmi, esityksessä on kuitenkin annettava erityistä painoarvoa perusoikeuksien toteutumiselle ja asukkaiden yhdenvertaiselle kohtelulle, joten kuntien välisiin yhteistoimintakysymyksiin liittyvät haasteet on pystyttävä ratkaisemaan. Tämän vuoksi esitykseen on sisällytetty elementtejä, jotka edesauttavat näiden haasteiden ratkaisemista. Tällainen on esimerkiksi järjestämislakiesityksen 13 §:n 2 momentti, jonka tarkoituksena on mahdollistaa poikkeaminen kuntalain säännöksistä ja siten joustavoittaa tehtävän käytännön hoitamista alueilla. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että kunnilla on erittäin pitkä kokemus lakisääteisestä yhteistoiminnasta peruspalvelujen järjestämisessä eli toimivat käytännöt asioiden ratkaisemiseksi ovat olemassa.

Edustaja Elon kysymys vieraskielisyyden näkymisestä työvoimapalveluiden rahoituksessa

Esityksen mukaan rahoitus kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen (noin 30 milj. euroa) kohdennetaan kuntiin peruspalveluiden valtionosuuden vieraskielisyyskriteerin kautta. Vieraskielisyys on jo tällä hetkellä yksi valtionosuusjärjestelmän kriteereistä, jonka painoarvoa korotettaisiin uudistuksen yhteydessä kotoutumiskoulutuksen osalta. Muihin työvoimapalveluihin valtionosuutta kohdennetaan työikäisen väestön (50 %) sekä työttömien määrän (50 %) perusteella.

Sote-uudistuksen myötä vieraskielisyyden painoarvo valtionosuusjärjestelmässä kasvaa. Kriteeriä ei siksi ole perusteltua vahvistaa entisestään ilman uutta tutkimustietoa vieraskielisyyden kustannusvaikutuksista kunnan peruspalveluissa. Kevään 2023 aikana valmistuu työ- ja elinkeinoministeriön tilaama selvitystyö työllisyysmäärärahojen käytön alueellisista eroista. Selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää valtionosuusjärjestelmän kehittämistyössä.

Edustajien Talvitie ja Simula kysymykset koskien kunnan rahoitusvastuun laajentamista (ml. että palvelut eivät vapauta kuntaa etuuden rahoitusvastuusta) ja nk. sakkomaksuja sekä siihen, voiko lainsäädäntö johtaa ns. tempputyöllistämiseen.

Nykytilanteessa kunnan vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta alkaa kun työtön on saanut työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella 300 päivän ajalta. Käytännössä jos henkilö on jäänyt ansiopäivärahalta työttömäksi ja pudonnut työmarkkinatuelle, tarkoittaa se normaalissa tapauksessa 700 maksupäivän eli noin 2,5 vuoden työttömyyttä. Jos välissä on ollut katkoja muilla etuuksilla tai henkilö on osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin, voi kunnan vastuu alkaa merkittävästi tätä myöhemmin.

Rahoitusvastuun porrastusta muutettaisiin siten, että vastuu alkaisi jo 100 etuuspäivän jälkeen (10% perusosasta) ja kasvaisi 700 etuuspäivän jälkeen 50 prosenttiin. Kustannusvaikutusten tasaamiseksi nykyisestä 1000 työmarkkinatukipäivän jälkeen alkavasta 70 prosentin rahoitusosuudesta luovuttaisiin. Porrastusmalli oli karkeasti kustannusneutraali eli rahoitusvastuun aikaistamisen kustannukset vastaisivat ylimmän 70 prosentin portaan pudottamista 50 prosenttiin. Uudistuksen voimaantulohetkellä kompensoitava lisäkustannus syntyy siitä, että työttömän palveluun aktivointi ei siirtäisi rahoitusvastuuta kunnalta valtiolle. Arvioinnissa on huomioitu kuntien suorat säästöt siitä että työttömiä aktivoidaan. Lisäksi arvioinnissa on huomioitu että uuden maksuvastuun perusteena oleva päivärahakertymät eroavat nykyisestä, koska myös aktivointipäivät kerryttäisivät maksuvastuun perusteena olevaa päivärahalaskuria.

Työttömien palveluihin aktivointi ei jatkossa katkaisisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta. Näin ollen kunnan pitäisi voida järjestää työttömille työnvälitystä tai työllistymistä edistäviä palveluita, kuten koulutusta tai palkkatukea siten että palvelujärjestelmä edistäisi

työttömän työllistymistä pysyväluonteisesti avoimille työmarkkinoille. Kunta vapautuisi rahoitusvastuusta myös siinä tapauksessa, että työkykynsä puolesta väärällä etuudella oleva henkilö siirtyisi terveydentilansa ja palvelutarpeensa näkökulmasta tarkoituksenmukaisemmalle etuudelle.

Kunnat vapautuisivat etuuksien rahoitusvastuusta myös suoraan työllistämällä. Kannusteet ns. ”tempputyöllistämiseen” olisivat kuitenkin nykyistä heikommat koska kunnat rahoittavat palkkatukea omasta budjetistaan ja näin ollen vastaavat työllistämisen kustannuksista lähes täysimääräisesti. Toisaalta kuntien mahdollisuudet vaikuttaa palkkatukipäätöksiin kuitenkin kasvaisivat ja kuntiin työllistäminen voi lisääntyä, jos kunnat katsovat sen taloudellisesti kannattavammaksi kuin vaihtoehtoisten palveluiden tarjoamisen.

Vaikutukset kuntien työllistämiseen ovat kokonaisuutena epävarmat. Seuraavassa on nostettu tiivistetysti esille kuntien työllistämiseen vaikuttavia tekijöitä.

- Palveluiden taloudelliseen kannattavuuteen vaikuttaa itse palvelun kustannuksen lisäksi se, kuinka todennäköisesti kunnan rahoitusvastuu poistuisi tai alenisi palvelun vaikutuksesta. Työllistymiseen johtava palvelu olisi taloudellisesti paras lopputulos. Palkkatuettu työ eroaa muista palveluista ja voi lisäksi täyttää palkansaajan työssäoloehdon, mikä johtaisi kunnan rahoitusvastuun määrittämisessä huomioitavan päivälaskurin nollautumiseen. Tämä lisäisi jossain määrin kuntaan työllistämisen taloudellisuutta muihin palveluihin verrattuna.

- Kuntaan työllistettyjen palkkatuki huomioitaisiin jälkikäteen järjestämisvastuutehtävän kustannusten tarkistuksen yhteydessä. Mikäli kuntiin työllistämistä tapahtuisi aiempaa enemmän ja muiden palveluiden määrä säilyisi samana, kasvatettaisiin tulevina vuosina kunnille osoitettavien valtionosuuksien määrää. Korotus ei kuitenkaan kompensoisi kuntaan työllistämisen kustannuksia täysimääräisesti, eikä korotus kohdentuisi nimenomaan niihin kuntiin, jotka ovat kuntaan työllistämistä lisänneet, vaan kuntakentälle kokonaisuutena osoitettavan valtionosuusrahoituksen määrään. Kustannusten tarkistuksen yhteydessä ei myöskään huomioitaisi päällekkäisinä kustannuksina palkkatukea ja jotain muuta kunnan valtionosuustehtävää (esim. perusopetus).

- Palkkatuki on harkinnanvarainen tuki työnantajalle. Jos tuen myöntäjä ja hakija on sama taho (kunta), on myöntäjällä intressi soveltaa tuen myöntämiseen liittyvää harkintaa mahdollisimman kevyesti. Myös tämä voi johtaa siihen, että kuntiin työllistäminen lisääntyisi nykyiseen verrattuna.

Edustaja Simulan kysymys kuntien eriytymisestä ja erilaisista edellytyksistä edistää työllisyyttä

Yksittäisen kunnan tilanteesta riippumatta kuntien kannustimien tulisi ohjata kohdistamaan julkisia resursseja vaikuttavalla tavalla. Jos kannustimet toimivat vääränlaisesti, ei kunnan ole taloudellisesti kannattavaa tehdä ns. kaikkea mahdollista työllisyyden edistämiseksi. Esimerkiksi nykyisessä rakenteessa, joka mahdollistaa jossain määrin työttömyysturvan rahoituskustannusten siirtoa kunnilta valtiolle, kunnan olisi taloudellista kannattavinta aktivoida työtöntä mahdollisimman vähillä kustannuksilla, esimerkiksi avustavissa töissä.

Jos kunnasta tai kunnan alueelta ei löydy soveltuvia työmahdollisuuksia on työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden alueellisen kohtaannon näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että työttömän kanssa kartoitetaan myös kauempana sijaitsevia työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksia taikka autetaan yrittäjäksi ryhtymisessä.

Työttömyysturvan rahoitusuudistuksen kompensaatiomallissa kustannukset kompensoidaan poikkileikkaushetken tilanteen mukaisesti. Jos kuntalaisten työttömyysjaksot lyhenevät tähän

poikkileikkaushetkeen verrattuna (työllistymisen tai väestökehityksen seurauksena) jää suurempi kompensaatio vahvistamaan kunnan taloutta.

Edustaja Rantasen kysymys työllisyysvaikutuksista. Tarkennuksena, että esityksen työllisyysvaikutukseksi on arvioitu 7000 -10 000 lisätyöllistä.

Työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvät työttömyysturvan rahoituksen säännökset ohjaavat joissain tilanteissa kustannusten siirtelyyn hallinnontasojen välillä[1]. Kunnat pyrkivät kannustinten ohjaamana alentamaan työmarkkinatuen rahoitusosuuksia (eli nk. sakkomaksuja). Maksut ja mahdollisuus välttyä niiltä aktivoimalla työttömiä mm. työllistymistä edistävillä palveluilla ja palkkatuetun työllistämisen kautta vääristävät kuntien toiminnan kannusteita, jolloin resursseja on taloudellisti kannattavaa kohdistaa julkisen talouden kokonaishyödyn näkökulmasta kannattamattomalla tavalla.

Vaikka kunnan rahoitusosuuteen liittyy nykytilassa vääristäviä kannusteita, on rahoitusvastuu silti syytä säilyttää muutettuna. Osittain rahoitukseen pohjautuva ohjausmalli lähtee siitä, että työllistymistä edistävät palvelut voivat olla kunnalle taloudellisesti kannattavia rahoittaa, jolloin kunnan täytyy hyötyä työllisyyden vahvistumisesta enemmän, kuin vain kasvavien verotulojen verran.

Tanskassa kunnat vastaavat työttömyyspalveluiden järjestämisestä ja suurelta osin rahoituksesta sekä palveluiden että työttömyyteen liittyvien etuuksien osalta. Kun Tanskassa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysturvan kustannuksista on ehdollistettu työttömien aktivoinnille ovat työttömyysjaksojen kestot pitkittyneet ja vastaavasti, kun tämä kytkös on poistettu, työttömyysjaksot ovat lyhentyneet. Edellä mainitusta reformeista johdettujen arvioiden perusteella VM on arvioinut TE2024-uudistukseen liittyvän rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutuksiksi noin 7000 lisätyöllistä. Lisäksi on arvioitu, että kuntien- ja valtion palveluita yhteen sovittamalla työllisyyspalveluita voitaisiin parantaa, millä saataisiin lisäksi 0 – 3000 lisätyöllisen vaikutus. Kuitenkin on syytä korostaa, että arvioihin liittyy huomattavasti epävarmuutta.

[1] kts. Nieminen ym. (2021): https://labore.fi/julkaisu/behavior-and-effectiveness-of-decentralized-employment-offices/